

# „Brexit means Brexit“?

---

 juwiss.de/10-2017/

January 26, 2017

## Das Urteil des UK Supreme Court in der Rechtsache *Miller* und seine Folgen

---

von PAUL GRAGL

**Am 24.1.2017 verkündete der Supreme Court des Vereinigten Königreiches, dass der Austritt des Landes aus der Europäischen Union nach Art. 50 EUV nur nach Zustimmung des britischen Parlaments – und nicht nur durch eine Entscheidung der Regierung aufgrund ihrer „Royal Prerogative“ im Bereich der Außenpolitik – erfolgen dürfe. Damit hat das Gericht nicht nur der Rechtstaatlichkeit, sondern auch der Demokratie einen unschätzbar wertvollen Dienst erwiesen. Doch was folgt aus diesem Urteil und wie wird dies den „Brexit“ schlussendlich gestalten? Mein Beitrag wird versuchen, diese Aspekte kurz zu beleuchten und diese Fragen zu beantworten.**



### Ungeklärte Fragen

---

Das Ergebnis des an sich rechtlich unverbindlichen Brexit-Referendums vom 23.6.2016 stellt sowohl politisch als auch juristisch Neuland dar: noch nie zuvor hat ein Mitgliedstaat die Europäische Union verlassen, was die juristische Zunft nach einem wenig ergiebigen Blick in die einschlägigen Kommentare zum Unionsrecht zunächst ein wenig ratlos zurücklässt. Auch das tautologische Malmot von Premierministerin Theresa May, auf welches sich der Titel dieses Beitrages bezieht, hilft auf den ersten Blick nicht weiter. Auf den zweiten Blick jedoch ergeben sich aus dem Urteil nun zumindest im Lichte des britischen Verfassungsrechts einige Antworten, welche dem weiteren Verlauf des Brexit ein wenig Kontur verleihen könnten.

### Irreversibilität der Notifikation als zentrales Argument

---

Verfassungsrechtlich wird die Rechtsache *Miller* als „the constitutional case of our generation“ gesehen. Noch nie waren so viele – und zwar alle! – Richterinnen und Richter mit einem einzigen Fall befasst. In der Mehrheit von acht zu drei entschieden diese schließlich zu Gunsten der Klägerin *Gina Miller* und gegen die Regierung und folgten damit der Erstentscheidung des High Court vom 3.11.2016. Das wesentliche Argument beider Parteien war, dass die Aktivierung der Austrittsklausel von Art. 50 EUV – also die Notifizierung dieser Absicht an den Europäischen Rat – irreversibel sei. Interessanterweise ist diese Annahme für beide Parteien schlüssig, verwehrt sie der Regierung doch einen Weg zurück (was Theresa May mit ihrer Aussage „Brexit means Brexit“ wohl gemeint haben dürfte) und eröffnet der klagenden Partei das Schlüsselargument zum Obsiegen.

Diese gemeinsame Überzeugung ist angesichts der Tatsache, dass führende Juristinnen und Juristen auf dem Gebiet des Europarechts von der Reversibilität der Notifikation ausgehen (insbesondere Paul Craig [(2016 *European Law Review* 447, 464], Daniel Sormiento sowie Piet Eeckhout und Eleni Frantziou), überraschend. Es ist nicht nachvollziehbar, warum einem Mitgliedstaat, welcher *bona fide* später seine Meinung ändert und in der Union verbleiben will, der Verbleib rechtlich verwehrt sein sollte. Immerhin erlaubt auch Art. 68 der Wiener Vertragsrechtskonvention die Rücknahme von Notifizierungen vor deren Wirksamwerden. Zwar kann das allgemeine Völkerrecht nicht unmittelbar auf das Unionsrecht angewandt werden, allerdings schweigt Art. 50 EUV zu der Frage der Reversibilität, so dass eine vergleichende Betrachtung naheliegt. Letztlich kann nur der EuGH selbst diese Frage abschließend im Rahmen einer Vorabentscheidung klären. Dieses Szenario entbehrt angesichts der gegebenen politischen Lage nicht einer gewissen Ironie, bleibt aber zunächst realiter ausgeschlossen, weil eben keine Vorabentscheidung vom Supreme Court beantragt wurde. Doch inwiefern stellt die angenommene Irreversibilität der Notifikation das zentrale Argument der klagenden Partei und damit des Urteils selbst dar?

### „The Parliament Giveth and the Parliament Taketh Away”

---

Die Antwort auf diese Frage liegt in den Eigenheiten des britischen Verfassungsrechts. Als zutiefst dualistisches System, das zudem kein zusammenhängendes kodifiziertes Verfassungsdokument kennt, konnte das Unionsrecht nach dem Beitritt des Vereinigten Königreiches nur durch den sogenannten European Communities Act 1972 (ECA) des Parlaments auf innerstaatlicher Ebene volle Wirkung entfalten. Der ECA fungiert somit als dynamische Brückenklausel, über welche das Unionsrecht in das britische Recht fließen kann. Durch die Aktivierung von Art. 50 EUV würde jedoch diese Brücke zerstört, denn „by pulling trigger which causes the bullet to be fired, ... the bullet will hit the target and the Treaties will cease to apply“ [Lord Pannick QC, *Miller Case*, para 36]. Mit anderen Worten würde die irreversible Entscheidung der Regierung, den Austritt zu notifizieren, eine erhebliche Änderung der Rechtslage mit sich bringen, und zwar hinsichtlich zweier verbundener, aber dennoch unterschiedlicher Gründe: erstens, weil das Unionsrecht insgesamt mit dem Austritt als Teil des britischen Rechts verschwinden würde, sofern es nicht über die Rechtsprechung der innerstaatlichen Gerichte Teil des *common law* geworden ist (paras 75-80); und zweitens, weil damit auch die im Unionsrecht verankerten Individualrechte für alle im Vereinigten Königreich lebenden Menschen verloren gingen (para. 83). Eine solche Änderung oder Beseitigung dieser Rechte kann aber nur durch einen parlamentarischen Akt erfolgen, und nicht durch eine ministerielle Entscheidung. Daher, so der Supreme Court, muss das Parlament zwingend in die Brexit-Entscheidung eingebunden werden.

### Versuch einer Analyse

---

Zwei wichtige Punkte ergeben sich spontan aus diesem Urteil: Erstens, rein rechtsdogmatisch gesprochen, gefährdet das *Miller*-Urteil keineswegs die Rechtseinheit und den Vorrang des Unionsrechts. Ganz im Gegenteil handelt es sich dabei lediglich um eine Auslegung der Wendung „verfassungsrechtliche Vorschriften“ in Art. 50 Abs. 1 EUV, in deren Einklang ein Mitgliedstaat seinen Austritt beschließen kann. Das heißt, dass die

Entscheidung zum Austritt natürlich nach dem Recht des jeweiligen Mitgliedstaates zu treffen ist, das nachfolgende Austrittsverfahren aber völlig vom Unionsrecht geregelt bleibt. Eine Umgehung von Artikel 50 EUV (z.B. in Berufung auf das allgemeine Völkerrecht) könnte daher ein Vertragsverletzungsverfahren nach sich ziehen. Besonders die Frage, ob die Austrittsnotifizierung nun doch irreversibel ist oder nicht, könnte in diesem Zusammenhang später noch einmal spannend werden.

Zweitens sollte man die demokratische Bedeutung des Urteils nicht unterschätzen. Weder der High Court noch der Supreme Court befassten sich zu irgendeinem Zeitpunkt mit der Frage, *ob* der Austritt stattfindet; die wesentliche Frage war lediglich, *unter welchen verfassungsrechtlichen Bedingungen* dieser Austritt von Statten gehen soll. Das Urteil klärt anschaulich, dass die durchaus umfangreiche Regierungskompetenz des „königlichen Vorrechts“ in außenpolitischen Belangen (einschließlich dem Abschluss völkerrechtlicher Verträge) auf unionsrechtlicher Ebene stark eingeschränkt ist: das Gericht billigt der Regierung selbstverständlich zu, dass ministerielle Aktivitäten im politischen Entscheidungsfindungsprozess der EU durch das „königliche Vorrecht“ gedeckt sind. Daraus folgt aber keineswegs, dass denselben Regierungsmitgliedern auch das alleinige Recht zur Durchführung des Austritts zukommt. Denn wenn diese Regierungsmitglieder im Rat der EU am politischen Geschehen teilnehmen, so das Gericht, dann nur auf Grundlage des vom Parlament beschlossenen ECA. Folglich würde eine Durchführung des Austritts nur durch die Regierung auf eine einseitige Demontage jenes Rechtssystems, welches zuvor in koordinierter Weise mit dem Parlament beschlossen wurde, hinauslaufen (para 95).

In diesem Sinne wurde das Parlament als vornehmliche Institution der repräsentativen Demokratie gestärkt, und zwar nicht nur in innen-, sondern auch in außenpolitischer Hinsicht. Ebenso unterstreicht das Urteil den besonderen Charakter der Unionsverträge, welche sich nicht nur von gewöhnlichen internationalen Verträgen unterscheiden, sondern auch eine eigene Rechtsordnung geschaffen haben (EuGH, Rs. Costa/ENEL, 6/64, 1269).

## Die möglichen Folgen

---

Eine langfristige Prognose ist so kurz nach der Veröffentlichung des Urteilstextes freilich noch nicht möglich. Grundsätzlich wird das Urteil die Strategie und die Verhandlungsführung der Regierung nicht ändern, welche wohl auf einen „hard Brexit“ zusteuert. Der für den Austritt zuständige Minister David Davis kündigte jedenfalls an, dem Parlament so schnell wie möglich einen sehr kurz gefassten Gesetzesentwurf zur Aktivierung von Art. 50 EUV vorzulegen, um den Austrittsprozess bis März 2019 nicht unnötig zu verzögern. Während der Austrittsverhandlungen mit der EU plant Theresa May dann schließlich noch, einen Entwurf für den sogenannten „Great Repeal Act“ im Parlament einzubringen. Dieses Gesetz soll mit dem Austritt selbst in Kraft treten und gleichzeitig mit der Aufhebung des ECA den gesamten Unions-*acquis* in das britische Recht übernehmen, um diesen danach zu überprüfen und teilweise zu behalten. Ebenso versicherte die Premierministerin in ihrer Brexit-Rede vom 17.1.2017, dass auch das endgültige Austrittsabkommen dem Parlament vorgelegt werden soll.

Außerdem werden auch die Abgeordneten im House of Lords eine gewichtige Stimme im Austrittsprozess haben. Dies könnte den „Austrittsfahrplan“, dessen Beginn von Theresa May mit März 2017 veranschlagt wurde, wohl verzögern.